Autori: Mirza Mehović i Radivoje Bogavac

PREDLOG
praktične politike u procesu unapređenja stepena donošenja odluka građana na lokalnom nivou

„Citizens for better Local community"(Građani za bolju lokalnu zajednicu) se realizuje u okviru projekta "Accountability, Technology and Institutional Openness Network in South East Europe - ACTION, a koji sprovode Metamorfozis fondacija, Vestminsterska fondacija za demokratiju, CRTA-Centar za istraživanje, transparetnost i odgovornost, Udruženje građana Zašto ne?, Centar za demokratsku tranziciju, Open Data Kosovo (ODK) i Levizja Mjaft!.

Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije.

Autori: **Mirza Mehović / Radivoje Bogavac**

Predlog praktične politike u procesu unapređenja stepena donošenja odluka građana na lokalnom nivou

Ovaj dokument je kreiran u okviru projekta:

„Citizens for better Local community"(Građani za bolju lokalnu zajednicu) koji se realizuje u okviru projekta "Accountability, Technology and Institutional Openness Network in South East Europe - ACTION a koji sprovode Metamorfozis fondacija, Vestminsterska fondacija za demokratiju, CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Udruženje građana Zašto ne? Centar za demokratsku traziciju, Open Data Kosovo (ODK) i Levizja Mjaft! Program finansijski podržava Evropska unija. Sadržaj ovog dokumenta je odgovornost NVO "Novi poredak" i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije.

Bijelo Polje, avgust 2018

Uvod

Cilj ovog predloga praktične politike je obezbijediti veći nivo uključenosti građana u proces kreiranja politika na lokalnom nivou kao i povećati pouzdanost i odgovornost funkcionera tokom predizborne kampanje kao i tokom njihovog cijelog mandata. Predlog takođe ima za cilj transparentnije donošenje odluka na lokalnom nivou.

Izradom ovog dokumenta se želi dodatno podstaći lokalna samouprava da unaprijedi aspekt participativne demokratije u smislu povećanja stepena odlučivanja građana u donošenju odluka na lokalnom nivou i na taj način postigne kvalitetnije implementiranje potreba građana u formi institucionalizovanih politika.

Istraživački tim NVO „Novi poredak" je kao osnovu za izradu ovog dokumenta koristio podatke sakupljene organizovanjem info punktova kojom prilikom su zainteresovani građani imali priliku da iznesu probleme, sugestije i pitanja koja smatraju važnim za razmatranje sa lokalnom samoupravom kao i podatke koji su dobijeni putem facebook stranice u vidu poruka i sugestija koje su slali građani. Takođe su korištene informacije dobijene na javnim raspravama od strane građana i predstavnika političkih partija.

Prilikom izrade ovog dokumenta analizirani su zakonski i podzakonski propisi, odnosno Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Statut opštine i poslovnik o radu Skupštine opštine, odluke o organizaciji i načinu rada lokalne uprave i drugi aktuelni propisi. U cilju prikupljanju podataka pretraživan je zvaničan sajt Opštine Bijelo Polje.

Novi poredak preporučuje da se poboljša kvalitet monitoringa i kvalitetnije implementacije Zakona o lokalnoj samoupravi na srednji rok postupkom izmjene procedura kontrole sprovođenja participativnih mehanizama i da se unaprijedi postupak povećanog učešća građana u donošenju odluka na kratak rok kroz kreiranje i izmjenu lokalnih planskih dokumenata koji sadrže jasno definisane prioritete, konkretne ciljeve i rokove za realizaciju.

Potrebno je ustanoviti način praćenja učinaka Opštine u procesu kreiranja ambijenta participativnog odlučivanja kroz ustanovljenje i primjenu mehanizama za dobijanje povratnih informacija od strane građana. Takođe je potrebno značajno unaprijediti transparentnost i blagovremenost objavljivanja informacija i izvještavanja.

Ovaj predlog praktične politike namijenjen je predstavnicima parlamentarnih političkih partija na lokalnom nivou kao donosiocima odluka.

Predloženi predlog praktične politike može koristiti i predstavnicima lokalne samouprave i međunarodne zajednice, stručnoj javnosti, medijima i NVO-ima koje se bave ovom temom.

Pitanje koje se elaborira predstavlja input od značaja za kvalitet života građana i funkcionisanje opština, kao i važan faktor u artikulaciji pravnih formi EU. Predstavnici u lokalnom parlamentu će imati značajnu ulogu u implementaciji EU politika i shodno tome je potrebno da se navedenom procesu pristupi sa najvećim stepenom profesionalizma i odgovornosti.

NVO Novi poredak

ZNAČAJ PARTICIPATIVNE DEMOKRATIJE

Polazeći od Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i preporuke 19 (2001) „Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou[1]“, Zakona o lokalnoj samoupravi[2], Statuta opštine Bijelo Polje[3] i Pravilnika Skupštine opštine Bijelo Polje[4], omogućava se aktivno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou.

Učešće građana u odlučivanju u lokalnoj zajednici predstavlja sve one aktivnosti u kojima se građani aktivno uključuju u proces donošenja odluka koje se tiču njihovog svakodnevnog života. Učešće građana podrazumjeva uključivanje građana, interesnih grupa i zajednica u procesima donošenja odluke u cilju stvaranja ili poboljšanja javne politike, procedura i lokalne prakse u korist stvaranja blagostanja građana. Aktivitet građana u procesu donošenja odluka u lokalnim poslovima je suština demokratije i u osnovi predstavlja partnerstvo između građana i organa vlasti kojima su građani dali povjerenje da u njihovo ime vrše vlast. Građansko učešće ima ogroman značaj za unapređenje demokratije u svakoj zemlji, a posebno u zemljama koje se nalaze u procesu stvaranja modernog pravnog, političkog i ekonomskog sistema.
Povećanje učešća građana u javnom životu, naročito u odlučivanju, vodi ka većoj jednakosti građana i daje veću legitimnost odlukama lokalnih organa. Učešće građana u procesu kreiranja, donošenja i implementiranja odluka stvara aktivno civilno društvo odgovornih i angažovanih građana. Bez oslonca na građane, lokalne samouprave nisu u stanju da ispune njihova opravdana očekivanja.

[1] "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 5/2008

[2] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018

[3] Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17)

[4] Poslovnik Skupštine opštine Bijelo Polje, Sl. list CG. - Opštinski propisi, broj 34/2011

Stvaranjem uslova za kvalitetnu participaciju građana u donošenju odluka se značajno povećava kvalitet i uspješnost realizacije planova lokalne samouprave, odnosno njihove odluke i aktivnosti zaista podižu kvalitet života u zajednici.

Demokratski ambijent u kojem građani učestvuju u procesu kreiranja i donošenja odluka omogućava građanima:
- ostvarivanje prava na slobodu izražavanja mišljenja.
- pokretanje inicijativa.
- slobodu udruživanja.
- stvara i jača osjećaj pripadanja zajednici.
- podiže svijest o potrebi saradnje između građana u procesu zadovoljavanja zajedničkih interesa.

-povećava nivo informisanosti građana o tome šta se dešava u njihovoj zajednici.

-razvija i jača ukupne ljudske i materijalne kapacitete zajednice.

-povećava vrijednosti donijetih odluka, jer je u njihovom kreiranju i donošenju učestvovao veći broj osoba, a ne samo grupa izabranih predstavnika (političara).

Učešće građana ima za cilj da koordinira aktivnosti između institucija, civilnog društva, privatnog sektora i javnosti uopšte.

Nivo javnog učešća građana u odlukama na lokalnom nivou se često koristi kao indikator za procjenu stepena demokratije i poštovanja zakona u državnim institucijama.

OSNOVI PARTICIPATIVNIH MEHANIZMA NA LOKALNOM NIVOU

Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi, Statuta opštine, Poslovnika o radu Skupštine opštine, Zakona o slobodnom pristupu informacijama i drugih akata vrši se participacija građana u kreiranju lokalnih javnih politika.

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018

Zakon o lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori[1] definiše učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave od 157 do 168 člana, saradnju lokalne samouprave i građana od 169 do 173 člana i odnose organa lokalne samouprave i nevladinih organizacija članom 174 navedenog Zakona.

Statutom opštine Bijelo Polje[2] definiše se i precizira učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave od 118 do 140 člana statuta.

Poslovnik o radu Skupštine opštine Bijelo Polje[3] definiše učešće nevladinih organizacija i građana od 148 do 158 člana poslovnika.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama[4] definiše načela i standard, slobodu pristupa informacijama, transparentnost rada, pravo javnosti da zna, ravnopravnost i jednakost u dobijanju informacija i načelo javnog interesa od 2 do 7 člana navedenog zakona.

Pamfleti i brošure[5] se koriste da bi se predstavili novi programi, planovi ili usluge, objašnjavaju promjene procedure i poboljšanja u uslugama. Njima se reklamira neka posebna politika i aktivnost, zastupa neka akcija, izvještava o nekim posebnim dostignućima i sl. Razlika izmedju brošure i pamfleta je u obimu informacija (brošura je opštijeg karaktera, odnosno nudi veći broj informacija).

Web stranica[6] – koristi se da bi pružila detaljne informacije o: Opštini, njenim organima, aktivnostima i događajima na dnevnoj osnovi, pruža kontakte, relevantna dokumenta (odluke, strateška dokumenta, planove i drugo), biltene, daje uvid u kalendar najavljenih događaja, postoji mogućnost osnivanja foruma na određenu temu i slično. Interaktivni web sajt omogućava građanima da po konkretnim pitanjima pošalju poruku i dobiju odgovor ili da otpočnu dijalog sa organima lokalne samouprave.

---

[2] Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17

[3] Poslovnik Skupštine opštine Bijelo Polje, Sl. list CG. - Opštinski propisi, broj 34/2011

[4] Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Sl. list CG. br. 044/12 , 030/17

[5] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 170

[6] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166

Informator[1] se koristi da bi se građanima pružile vijesti koje se odnose na opštinske aktivnosti, da se objasne promjene, a sve to u cilju povećanja transparentnosti organa uprave.

Kutije za primjedbe[2] se koriste da se građanima pruži mogućnost za davanje pisanog mišljenja, komentara i predloga u vezi sa različitim pitanjima. Postavljaju se u zgradi opštine kao i na drugim javnim mjestima u opštinama. Opština je dužna da sakupljene informacije objavi u javnosti.

Medija planovi[3] se koriste da bi se građanima pružile kratke i jasne informacije o tekućim i planiranim aktivnostima, njima se najavljuju značajni događaji, manifestacije, značajni skupovi i slično.

Nivoi učešća građana u procesu (planiranja) donošenja odluka

- **Informisanje**
  Informisanje građana obuhvata:

  a) Pasivno informisanje kada građani dolaze do informacije na osnovu sopstvene inicijative. Pasivno informisanje je usko povezano sa postojanjem prava na slobodan pristup informacijama.[4]
  b) Aktivno informisanje je kada vlasti informišu građane o aktivnostima koje preduzimaju ili koje planiraju da preduzmu, ostvarivanju prava i izvršavanju obaveza građana vezano za funkcionisanje organa lokalne uprave i javnih službi sa ciljem da im olakšaju ostvarivanje njihovih prava i da im omoguće da budu pravovremeno, jasno i kvalitetno informisani o aktivnostima i poslovima organa lokalne samouprave, kako bi na iste mogli uticati.[5]
- **Konsultovanje (savjetovanje).**[6] Vlast traži i dobija povratnu informaciju od građana u procesu kreiranja javnih politika. Primanje povratnih informacija od građana takođe zahtijeva od vlasti da unaprijed obezbijedi građanima dovoljno relevantnih informacija potrebnih za rješavanje konkretnih pitanja.

---

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166
[2] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166
[3] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166
[4] Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Sl. list CG. br. 044/12 , 030/17
[5] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166, 168, 170; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 140, 141

[6] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166, 167

Zbog toga konsultacije stvaraju ograničeni dvosmjerni odnos između vlasti i građana. Primjeri su komentari na nacrte zakona, kao i istraživanje javnog mnjenja, odnosno ispitivanje stavova i mišljenja građana o određenim pitanjima koja se tiču života u lokalnoj zajednici.

- **Zajedničko odlučivanje**[1] u lokalnoj zajednici u osnovi znači poštovanje i prihvatanje ideja drugih i to je proces u kojem se odluke donose uz učešće većeg broja aktera, članova zajednice tj. građana. Takođe, s obzirom da u ovaj proces različiti akteri ulaze za vlastitim ciljevima, stavovima i interesima, zajedničko odlučivanje treba donijeti rezultate koji će učesnicima u procesu donijeti neku konkretnu korist (npr: zadovoljenje neke potrebe ili rješavanje nekog važnog problema). Učesnici u zajedničkom procesu odlučivanja moraju biti zainteresovani da participiraju u tom procesu, što se postiže uvažavanjem mišljenja i inicijativa, jer je za zajedničko odlučivanje veoma važno da konačno rješenje i odluka budu donešeni u kooperaciji sa građanima i u njihovom interesu.

- **Zajedničko djelovanje.**[2] Građani su aktivno angažovani u procesu donošenja odluka i kreiranja politika u lokalnoj zajednici. Aktivno učešće znači da sami građani preuzimaju ulogu u razmjeni informacija i konkretnim sugestijama tokom artikulacije praktičnih politika. U isto vrijeme, odgovornost za formulisanje krajnjih rješenja i konačnih odluka ostaje na vlastima. Angažovanje građana u kreiranju politika je napredna dvosmjerna komunikacija između vlasti i građana na principu partnerstva.
  Primjeri su otvorene radne grupe, rasprave i dijalozi.

  Preduslovi koje su osnov građanskog učešća u kreiranju odluka na lokalnom nivou su:

  a) Aktivni i informisani građani koji znaju da imaju obavezu da učestvuju kao jednaki partneri u aktivnostima vlasti, jer razumiju problematiku.
  b) Efikasni načini sakupljanja informacija građana o njihovim potrebama, mišljenjima i prioritetima.

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 167; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 139

[2] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 167; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 139

c) Zainteresovanost građana za participativno odlučivanje.

a) Konstantan transfer informacija od građana ka vlastima.

MEHANIZMI UČEŠĆA GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA NA LOKALNOM NIVOU

Tehnike i načini uključivanja građana u kreiranje lokalnih javnih politika

Intervjui[1] su unaprijed pripremljeni razgovori o nekom problemu. Oni se realizuju brzo i jednostavno i lokalna samouprava ne troši sredstva za organizovanje istih. Skup mišljenja pojedinaca o nekom problemu je izuzetno značajan za njegovo rješavanje tako da je ova tehnika veoma korisna.

Brainstorming[2] koji predstavlja brzo i istovremeno prikupljanje informacija od više učesnika se koristi za prikupljanje višestrukih pogleda i stavova velike grupe ljudi o nekom konkretnom problemu ili pitanju.

Tehnika nominalne grupe[3] (TNG) je složenija od brainstorminga jer zahtijeva postizanje konsenzusa u grupi, kao i više individualnog rada i planiranja.

Fokus grupe[4] se organizuje radi razmatranja nekog konkretnog pitanja uz pripremljeni set pitanja.

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166
[2] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166
[3] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166
[4] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 166

Načini učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou su:

- Inicijativa
- Građanska inicijativa
- Zbor građana, referendum (mjesni i opštinski)
- Građanska žalba i peticija
- i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni Statutom

Inicijativa[1] je akt kojim građani kod organa lokalne samouprave pokreću rješavanje određenih pitanja za koja su zainteresovani, a može se pokrenuti radi razmatranja i odlučivanja o određenim pitanjima od interesa za lokalno stanovništvo u skladu sa zakonom. Inicijativu može podnijeti samo jedan građanin. Inicijative se mogu podnositi radi utvrđivanja linija u gradskom i prigradskom saobraćaju, izgradnje, proširenja i uređenja groblja, asfaltiranja ulica, pružanja komunalnih usluga, razvoja i zaštite životne sredine, boljeg informisanja, utvrđivanja dužine radnog vremena u ugostiteljskim objektima, zaštite spomenika i spomen obilježja, razvoja sporta, razvoja kulture i umjetnosti, zaštite od buke, izgradnje infrastrukturnih objekata i drugih pitanja zbog kojih se može podnijeti građanska inicijativa.
O podnijetoj inicijativi opštinske službe moraju donijeti stav u roku od trideset dana i o tome obavijestiti podnosioca inicijative.

Građanska inicijativa[2] je akt (dokument) kojim se od nadležnih opštinskih organa traži donošenje novog ili promjena postojećeg akta koji utiče na ostvarenja građanskih prava i potreba.
Građansku inicijativu može pokrenuti grupa građana i za nju je potrebno obezbijediti određeni broj potpisa koji se razlikuje u svakoj opštini.
Za Bijelo Polje je potrebno prikupiti potpise 3% od upisanih birača u Birački spisak na posljednjim izborima.

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 159; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 120

[2] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 160; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 121, 122, 123, 124, 125

Građanska inicijativa se pokreće radi, utvrđivanja poreza, planiranja i uređenja prostora, uređenja i korišćenja građevinskog zemljišta, javnog prevoza putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju, socijalne i dječje zaštite, postavljanja privremenih objekata i drugih pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave.
Skupština se o građanskoj inicijativi izjašnjava na sjednici Skupštine opštine u roku od šezdeset dana i dužna je da na toj sjednici omogući prisustvo predstavnika podnosilaca inicijative.
Donosi se zaključak o prihvatanju ili neprihvatanju inicijative. U slučaju neprihvatanja može se raspisati referendum u roku od devedeset dana.

Zbor građana[1] saziva nadležni organ mjesne zajednice, po sopstvenoj inicijativi ili na predlog odredjenog broja građana, radi dobijanja mišljenja o pojedinim pitanjima od lokalnog interesa. Može ga sazvati predsjednik Skupštine, predsjednik Opštine i odbornik radi dobijanja mišljenja građana o pojedinim pitanjima od lokalnog interesa.

Potrebno je da predlog potiče od najmanje 1% građana sa područja za koje se organizuje zbor. Zbor se saziva najmanje sedam dana prije održavanja. Obavještenje o predstojećem okupljanju građana objavljuje se u sredstvima informisanja ili ističe na oglasnim tablama mjesne zajednice i Skupštine opštine. Zahtjev za sazivanje zbora mora biti u pismenoj formi i sadržati predlog pitanja koje će zbor da razmatra. (Ako ga podnose građani, mora sadržati ime i prezime, adresu, potpis i JMBG.)
Za punovažno odlučivanje na zboru potrebno je da prisustvuje 3 % građana sa područja sa koje se zbor saziva. Zbor građana odlučuje većinom glasova prisutnih, a građani na zboru daju predloge opštinskim organima u vezi sa pripremom programa i planova za razvoj Opštine, zaštitom prostora od bespravne gradnje i očuvanjem životne sredine.

Radi izjašnjavanja građana o određenim pitanjima iz nadležnosti Opštine može se raspisati **referendum** za teritoriju Opštine (**opštinski referendum**) ili za dio teritorije (**mjesni referendum**).

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 161; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 126, 127, 128, 129, 130, 131

Mjesni referendum[1] se može raspisati za područje mjesne zajednice za pitanja od neposrednog interesa za rješavanje pitanja građana, a naročito radi uvođenja mjesnog samodoprinosa, izgradnje objekata od mjesnog interesa, kao i drugih pitanja od interesa za građane sa tog područja.
Odluku o raspisivanju mjesnog referenduma donosi Skupština opštine na predlog najmanje 20 % birača sa područja Opštine, za koju se traži njegovo raspisivanje. Mjesni referendum je uspio kada se ispune uslovi propisani za opštinski referendum.

Opštinski referendum[2] raspisuje se radi: prethodnog izjašnjavanja građana o osnivanju novih Opština, ukidanja ili spajanja postojećih i promjeni sjedišta Opštine, izgradnje kapitalnih investicija, uvođenja samodoprinosa, promjene imena grada, pitanja o simbolima grada (himna, zastava, grb, praznik) i drugih pitanja, kad to ocijeni Skupština. Za raspisivanje opštinskog referenduma predlog mogu podnijeti predsjednik Opštine, najmanje trećina odbornika ili najmanje 5 % birača upisanih u birački spisak sa poslednjih izbora

Peticija, predlog i žalba[3]. Pored neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja, građani mogu učestvovati u ostvarivanju lokalne samouprave tako što će uputiti: peticiju, predlog ili žalbu. Na ove postupke ima pravo svaki građanin. Građansku žalbu mogu podnijeti građani, pravna lica i drugi subjekti u slučaju: povrede prava na lokalnu samoupravu, ako Opština ne obezbijedi zaštitu i unapređenje manjinskih prava, ako organi uprave i javne službe ne obezbjeđuju efikasnost i zakonitost rada, ako se organi uprave i javne službe ne pridržavaju kodeksa i standarda postupanja sa građanima, ako organi lokalne samouprave i javne službe ne obezbjeđuju javnost i transparentnost svog rada, u slučaju mita ili korupcije.

---

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 162; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 132

[2] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 163; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 133, 134, 135, 136

[3] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 164, 165; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 137

Građanska žalba podnosi se Skupštini Opštine u slučaju povrede prava na lokalnu samoupravu i ako Opština ne obezbijedi zaštitu i unapređenje manjinskih prava, a u svim drugim slučajevima podnosi se predsjedniku Opštine. Podnosi se u pismenoj formi i mora biti uredno potpisana. Organ, zadužen za odlučivanje po građanskoj žalbi, je obavezan da donese odluku, odnosno obavijestiti podnosioca, u roku od trideset dana od dana prijema.

Javna rasprava[1]. Prije donošenja planova i programa za pojedine oblasti u Opštini, urbanističkih projekata, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana, Opština će obezbjediti učešće zainteresovane javnosti u donošenju odluka sprovođenjem postupka javne rasprave. Opština će utvrditi program javne rasprave i odrediti organ koji će sprovesti javnu raspravu. Javna rasprava ne može trajati kraće od 15 dana.

Savjet za zaštitu i razvoj lokalne samouprave[2] je mehanizam preko kojeg građani mogu učestvovati u radu lokalnih parlamenata.
Savjet ima pravo da državnim organima, organima lokalne samouprave i javnim službama podnosi predloge za unapređenje i razvoj lokalne samouprave, podizanje nivoa kvaliteta javnih usluga, zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti Opštine i zaštitu sloboda i prava lokalnog stanovništva.
Institut prazne stolice[3], kao model participacije u odlučivanju građana kroz formu nevladinih organizacija funkcionise na sledeći način.
Poziv nevladinim organizacijama za prijavu učešća na sjednici Skupštine objavljuje se na web sajtu Skupštine, najkasnije 10 dana prije održavanja sjednice Skupštine. Prijavu za učešće na sjednici Skupštine nevladine organizacije dostavljaju predsjedniku Skupštine, najkasnije 7 dana prije održavanja sjednice Skupštine s tim što su dužne da navedu tačke dnevnog reda za koje prijavljuju učešće na sjednici Skupštine.

---

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 167; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 139

[2] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 198; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 146, 162, 163, 164

[3] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 174; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 145; Poslovnik Skupštine opštine Bijelo Polje, Sl. list CG. - Opštinski propisi, broj 34/2011, član 148-155

Građani[1] koji su zainteresovani da njihov predstavnik učestvuje u radu Skupštine, u pisanoj formi, podnose zahtjev predsjedniku Skupštine, najmanje sedam dana prije održavanja sjednice, sa navođenjem podataka o pitanjima po kojima su zainteresovani da učestvuju u radu sjednice i predstavniku koji će na sjednici Skupštine zastupati njihove interese. Predstavnici zainteresovanih građana koji učestvuju u radu sjednice, mogu podnositi prijedloge i mišljenja, najkasnije 3 dana prije dana održavanja sjednice. Prijedlozi i mišljenja dostavljaju se predsjedniku Skupštine, predsjedniku Opštine, drugom ovlašćenom predlagaču i nadležnom radnom tijelu.

Organi lokalne samouprave obavezni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i interesa daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja. Davanje obavještenja ostvaruje se i putem **tehničkih sredstava, brošura i medija.** Lokalni funkcioneri i starješine organa lokalne uprave obavezni su da odrede vrijeme prijema građana.[2]
Organi lokalne uprave i posebne službe dužni su da obezbijede **knjigu utisaka i sanduče za primjedbe, predloge i pritužbe i prijem kod lica koja rukovode tim organima i službama**,[3] radi saopštavanja primjedbi ili prigovora na rad organa, odnosno službi ili na nepravilan odnos službenika. Na podnijete primjedbe organi, odnosno službe dužni su da pisano odgovore, u roku od 15 dana od dana prijema primjedbi ili prigovora, ukoliko to građanin zahtijeva.

---

[1] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 169; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 141, 141; Poslovnik Skupštine opštine Bijelo Polje, Sl. list CG. - Opštinski propisi, broj 34/2011, član 156,157

[2] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 171; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 142; Poslovnik Skupštine opštine Bijelo Polje, Sl. list CG. - Opštinski propisi, broj 34/2011, član 158

[3] Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018, član 172; Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17, član 143

ANALIZA PARTICIPATIVNIH MEHANIZAMA KROZ PERCEPCIJU GRAĐANA KAO INDIKATORA EFEKTIVNOSTI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA

Praćenje (monitoring) pretpostavlja prikupljanje određenih podataka u tačno određenom vremenskom periodu kako bi se stekao uvid u stepen realizacije politike, u datom trenutku, u odnosu na zacrtane ciljeve i rezultate. Za uspjeh ovoga procesa, ključni preduslov predstavlja izbor indikatora koji su logički i sadržajno u vezi sa postavljenim ciljevima i očekivanim rezultatima. S druge strane, ocjena (evaluacija) predstavlja rezultat praćenja koji pruža podatke o tome da li su postignuti željeni efekti, a sprovodi se nakon određenog ciklusa implementacije.

Naslijeđena politička kultura u Crnoj Gori još uvijek ima veliki uticaj na građane i njihov odnos prema lokalnoj samoupravi i lokalnoj zajednici i ne vrednuje pozitivno bilo koji vid građanskog angažmana u javnom životu. Sa druge strane, same lokalne samouprave i njihove rukovodeće strukture vođene su sličnim principima razmišljanja, te pokazuju malu ili nedovoljnu spremnost da uvažavaju mišljenja građana i njihovo aktivno djelovanje.
Najefektivnije je da se građani uključe na početku procesa kreiranja aktuelnih politika i odluka, kada su oni u fazi ideje (npr. idejno rješenje za neki stambeni ili infrastrukturalni objekat), ili je pokrenuta neka inicijativa. Građani nikako ne smiju čekati da budu pitani i konsultovani onda kada su političari odluke već donijeli. Tada mišljenja građana praktično ne znače ništa osim što će stvoriti privid građanskog učešća i transparentnosti vlasti.

Potrebno je razvijati i ustanoviti napredne strategije koje će doprinijeti većim učešćem javnosti u donošenju odluka na lokalnom nivou, promovisanju odgovornost, povećanju povjerenja i ojačavanju posvećenost donosilaca odluka u poboljšanju upravljanja i ograničavanju trendove korupcije.

Implementacija mehanizama participacije građana u kreiranju lokalnih javnih politika podjednako je važna kao i sam proces kreiranja administrativno-pravnog okvira. Analitički zaključak je da su opštine više dale na značaju postojanju formalno-pravnih premisa Zakona o lokalnoj samoupravi, Statuta opštine Bijelo Polje i Pravilnika o radu Skupštine opštine Bijelo Polje, u odnosu na njihovo sprovođenje što se tiče članova navedenih dokumenata koji preciziranju saradnju lokalne samouprave sa građanima. U vezi sa ovom konstatacijom se preporučuju uvođenja višestranačkih, mješovitih parlamentarnih komisija sa ciljem praćenja implementacije mehanizama participacije građana. Komisija bi na mjesečnom nivou izvještavala predsjednika Opštine, predsjednika Skupštine, predsjednike odborničkih klubova i javnost kroz ustanovljene mehanizme izvještavanja.

Intervijui sa građanima se realizuju izolovano i planski i podrazumijevaju kategoriju građana koji posjeduju nepotističke ili partijske preduslove za obavljanje intervijua. Brainstorming se takođe realizuje po kriterijumima podobnosti i zaključci donešeni ovakvim metodama ne rezultiraju stavovima i potrebama svih građana i više su artikulisani na realizaciju parcijalnih i partikularnih interesa.

Tehnika nominalne grupe i fokus grupa se ne primjenjuju kao oblici tehnike i načina uključivanja građana u kreiranju lokalnih javnih politika. **Preporuka** u odnosu na detektovano stanje je organizovanje i javni pozivi građanima vezano za intervijue i brainstorming uz odsustvo kriterijuma podobnosti, kao i uvođenje tehnike nominalne grupe i fokus grupa kao načina uključivanja građana u donošenju odluka. Javne pozive i kontrolu implementacije ovih tehnika bi sprovodila višestranačka parlamentarna komisija.

Lokalna samouprava u Bijelom Polju ne uvažava konstruktivne inicijative pojedinaca ukoliko nisu planski projektovani po principu različitih kriterijuma podobnosti. Stoga se inicijative građana često završavaju sa neuspjehom, tj.neuvažavanjem od strane lokalne samouprave. **Preporuka** je da višestranačka parlamentarana komisija vrši monitoring inicijativa, učini ih transparentnim, neopravdane obrazloži, a konstruktivne i opravdane ukoliko se ne realizuju, iznese pred Skupštinu i javnost.

Građanska inicijativa i zbor građana kao mehanizmi se ne koriste od strane građana u mjeri koji bi odražavao njihove stvarne i praktične potrebe. Ne postoji pozitivna artikulacija od strane građana u odnosu na ove mehanizme participacije i uvreženo je mišljenje da zapravo ne funkcionišu. **Preporuka** je da se od strane lokalne samouprave mehanizmi promovišu u javnost putem javnih sredstava informisanja i građani ohrabruju da ga koriste. Višestranačka parlamentarna komisija bi periodično vršila monitoring promocije i davala preporuke.

Opštinski i mjesni referendum kao mehanizmi participacije u kreiranju lokalnih javnih politika se koriste isključivo kroz političku prizmu i mehanizme artikulacije i posebno radi ostvarivanja političkih interesa ili interesa pojedinih nacionalnih struktura. **Preporuka** je da se navedenim mehanizmima pristupi isključivo sa građanske perspektive kako bi isti odražavali stavove i potrebe građana bez obzira na partijsku, nacionalnu ili neku drugu pripadnost ili opredeljenje. Navedeni mehanizmi treba da pospješuju univerzalne potrebe građana i teže koherentnosti zajedničkog života, a ne da podstiču i izazivaju planski projektovane političke, nacionalne ili bilo koje druge podjele i animozitete. Transparentnost opštinskog i mjesnog refereduma bi bila u nadležnosti višepartijske parlamentarne komisije.

Predlozi, peticije i žalbe koje se podnose nemaju dinamiku rješavanja koja je optimalna u odnosu na postojeće potrebe građana i rješavaju se kroz prizmu političke pripadnosti i podobnosti. **Preporuka je:** Uz kontrolu višepartijske parlamentarne komisije rješavanje problematike u razumnijim rokovima i postizanje objektivnosti i ustanovljenih standarda u rješavanju problema i potreba svih građana bez obzira na razlike u opredeljima po raznim osnovama.

Prije donošenja planova i programa za pojedine oblasti Opština obezbjeđuje učešće zainteresovane javnosti u donošenju odluka sprovođenjem postupka javne rasprave kojom prilikom je detektovan visok nivo apstinencije od strane građana, lokalnih NVO-a i stručne javnosti. Izostanak građana u postupcima javnih rasprava je uzrokovan neuvažavanjem njihovih mišljenja i stavova datih u formi predloga. **Preporuka** je da se poveća stepen uvažavanja mišljenja građana kroz monitoring višestranačke parlamentarne komisije i na taj način animira građanstvo da participira u javnim raspravama.

Takođe je konstatovano da izvještaji sa istih izostaju pa je **preporuka** da organi lokalne samouprave uz učešće višestranačke parlamentarne komisije obavezno sačine rezime komentara i stavova o prihvatanju, odnosno razlozima neprihvatanja predloga, sačine izvještaj o rezultatima javne rasprave i dostave ga predlagaču.

Institut prazne stolice kao participativni mehanizam učešća (NVO-a) građana u donošenju odluka dostavlja u formi predloga i mišljenja dokumente predsjedniku Skupštine, predsjedniku Opštine, drugom ovlašćenom predlagaču i nadležnom radnom tijelu.

O predlozima i mišljenjima Skupština ne odlučuje, osim kad ih prihvati predlagač, odnosno nadležno radno tijelo, kada postaju sastavni dio predloga predlagača ili radnog tijela. Iz tog razloga institut slobodne stolice se rijetko koristi jer se predlozi NVO-a ne uvažavaju i ne pridaje im se značaj. **Preporuka** je izmjena i dopuna člana 155 Poslovnika o radu Skupštine opštine Bijelo Polje kojim se definise ova oblast u smislu ustanovljenja i uspostavljanja Skupštinskog odlučivanja o predlozima NVO-a tj. građana, čime bi se podigao nivo uvažavanja artikulisanog mišljenja građanstva i njihovih predloga.

Predstavnici zainteresovanih građana koji učestvuju u radu sjednice, mogu podnositi predloge i mišljenja, najkasnije 3 dana prije dana održavanja sjednice. Predlozi i mišljenja dostavljaju se predsjedniku Skupštine, predsjedniku Opštine, drugom ovlašćenom predlagaču i nadležnom radnom tijelu. O predlozima i mišljenjima Skupština ne odlučuje, osim kad ih prihvati predlagač, odnosno nadležno radno tijelo, kada postaju sastavni dio predloga predlagača ili radnog tijela. **Preporuka** je izmjena i dopuna člana 157 Poslovnika o radu Skupštine opštine Bijelo Polje kojim se definise ova oblast u smislu ustanovljenja i uspostavljanja Skupštinskog odlučivanja o predlozima građana, čime bi se podigao nivo uvažavanja njihovih mišljenja i predloga.

Predsjednik Skupštine najmanje jednom godišnje organizuje radni sastanak sa predstavnicima nevladinog sektora i mjesnih zajednica u cilju sagledavanja ostvarenog nivoa saradnje i utvrđivanja predloga za unapređivanje saradnje. **Preporuka** je izmjena i dopuna člana 158 Poslovnika o radu Skupštine opštine Bijelo Polje kojim se definise ova oblast u smislu obaveznosti održavanja radnih sastanaka 4 puta godišnje sa predstavnicima nevladinog sektora i mjesnih zajednica čime bi se podigao nivo saradnje i postigao veći stepen kooperativnosti predstavnika lokalnog parlamenta sa građanima.

Pružanje obavještenja od strane lokalne samouprave ostvaruje se i putem tehničkih sredstava, brošura i medija i opšti je zaključak da su obavještenja ovim putem nepotpuna, neredovna i selektivna. **Preporuka** je da se obavještavanje vrši uz nadzor višepartijske parlamentarne komisije kako bi se izbjegle sve navedene negativnosti vezane za obavještavanje građana.

Preporuka je da treba: Osavremeniti rad u građanskim biroima (informatičkim povezivanjem organa i službi). Građanima treba omogućiti da blagovremeno i na jednom mjestu dođu u posjed traženih informacija. Otvoriti kancelariju za građane u kojima bi izabrani predstavnici primali građane i razgovarali sa njima o svim aktuelnim pitanjima, problemima, inicijativama i drugo, tj. ustanoviti dane otvorenih vrata za građane. Uspostaviti telefonske servise. Uspostaviti platformu na Opštinskoj WEB stranici gdje građani mogu i na ovaj transparentan način iznositi svoja mišljenja i predloge. Redovno izvještavati građane putem Opštinske oglasne table. Izrađivati brošure i pamflete, radi redovnijeg informisanja građana i na ovaj način. Stalno ažurirati Vodič za pristup informacijama u posjedu organa lokalne samouprave.

Takođe je potrebno: Osnovati PR službu od strane opštine radi poboljšanja informisanja. Redovno i proaktivno na sajtu Opštine objavljivati izvještaje i informacije o projektima i investicijama Opštine u cilju širenja pozitivnih informacija. Podržati projekte nevladinih organizacije koje imaju za cilj bolje informisanje građana odnosno podsticanje građana u procesu odlučivanja.

Štampati vodiče za građane gdje bi bili objedinjeni mehanizmi participacije građana u kreiranju lokalnih politika sadržani u postojećim Zakonima, Statutu opštine, Pravilniku Skupštine opštine. Vodič bi trebao da postoji u elektronskoj formi i da se povremeno štampa i dijeli građanima na kućne adrese. Takođe bi preporuka bila organizovanje javnih edukacija za građane raznih profila od strane lokalne samouprave. Obučiti građane da što efektivnije u cilju ostvarivanja svojih prava koriste primjenjivost Zakona o slobodnom pristupu informacijama i u tom smislu štampati i upustva. Izraditi i učiniti dostupnim priručnik o ostvarivanju prava i izvršavanju obaveza kod organa, informaciju o troškovima, rokovima za odlučivanje i žalbenom postupku. Koristiti pozitivne prakse drugih lokalnih samouprava.

Organi lokalne uprave i posebne službe dužni su da obezbijede knjigu utisaka i sanduče za primjedbe, predloge i pritužbe i prijem kod lica koja rukovode tim organima i službama. Organi i službe obavezno jednom mjesečno analiziraju primjedbe, predloge i pritužbe građana i preduzimaju mjere za rješavanje problema zbog kojih se građani obraćaju. **Preporuka** je izmjena i dopuna člana 143 Statuta opštine kojim se definiše ova oblast, a u smislu da organi i službe dva puta mjesečno analiziraju primedbje, predloge i pritužbe građana uz adekvatne mjere intervencije i obavezan monitoring višestranačke parlamentarne komisije.

Ne postoji sistem praćenja povratnih informacija efektivnosti učinaka Opštine u procesu kreiranja ambijenta participativnog odlučivanja građana. **Preporuka** je da je potrebno dobijati i analizirati povratne informacije od strane građana kroz ustanovljenje i primjenu mehanizama za dobijanje povratnih informacija, gdje bi čitavim postupkom rukovodila i bila odgovorna višepartijska parlamentarna komisija.

Savjet za saradnju lokalne samouprave sa nevladinim organizacijama koji treba da predstavlja sponu ka sektoru građanstva ne funkcioniše i nije oformljen. Savjet nije atraktivan za pripadnike NVO jer ih učešće u njemu blokira za sve ostale aktivnosti i potencijalne aktivnosti. Takođe etička komisija za lokalne službenike i namještenike i etička komisija za izabrane predstavnike i funkcionere ne funkcionišu iz istog razloga.[1] **Preporuka** je da je potrebno izmijeniti uslove konkursa za prijem u Savjet vezano za NVO, jer u sebi sadrži limitirajuće faktore za ovlašćena lica u smislu ograničene konkurentnosti u ostale savjete ili komisije, a sa druge strane nameću obaveznosti prema raznim državnim institucijama sa potencijalno zaprijećenim kaznama. Takođe je potrebno izmijeniti uslove za prijem u navedene etičke komisije, jer blokada savjeta i komisija direktno znači i blokadu transparentnosti i kooperativnosti lokalne samouprave sa građanima.

Potrebno je preispitati postojeću zakonsku regulativu i pravila koja regulišu planiranje, informisanje, učešće građana u procesima donošenja odluka, izvještavanje i mjerenje uspjeha u lokalnim upravama. **Potrebno** je značajno unaprijediti i modifikovati cjelokupan sistem i mehanizme participacije građana u kreiranju lokalnih javnih politika jer se oslanjaju na ustaljen sistem prepoznatljiv u postojećim zakonskim rješenjima.

[1] Sajt opštine Bijelo Polje Dostupno na: https://www.bijelopolje.co.me/index.php/obavjestenja/oglasna-tabla?start=0. Pristupljeno 20.08.2018.

LITERATURA

1. Poslovnik Skupštine opštine Bijelo Polje, Sl. list CG. - Opštinski propisi, broj 34/2011
2. Statut opštine Bijelo Polje, Sl. list CG - Opštinski propisi, broj 25/04, 33/06, Sl. list CG - Opštinski propisi, br. 18/10, 32/13 i 47/17)
3. Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. list CG. br. 2/2018
4. Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Sl. list CG. br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017
5. Sajt opštine Bijelo Polje. Dostupno na: https//www.bijelopolje.co.me

,,Citizens for better Local community"(Građani za bolju lokalnu zajednicu) se realizuje u okviru projekta "Accountability, Technology and Institutional Openness Network in South East Europe - ACTION, a koji sprovode Metamorfozis fondacija, Vestminsterska fondacija za demokratiju, CRTA-Centar za istraživanje, transparetnost i odgovornost, Udruženje građana Zašto ne?, Centar za demokratsku tranziciju, Open Data Kosovo (ODK) i Levizja Mjaft!.

Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije.